

УДК 324 (477) «2012»

Малиновський Валентин Ярославович

*доктор політичних наук, доцент,
професор кафедри політології
Східноєвропейського національного
університету імені Лесі Українки*

Особливості висвітлення проблематики організації публічної влади у партійних передвиборних програмах 2012 року

Анотація

У статті проаналізовано висвітлення проблематики організації публічної влади у передвиборних програмах політичних партій – переможців виборів до Верховної Ради України 2012 року, а також партій, які отримали суттєву електоральну підтримку на цих парламентських виборах. Акцентовано увагу на підходах політичних партій до реформування існуючої владної моделі, зокрема, їх недостатній увазі до зазначеного питання державотворення.

Ключові слова: організація публічної влади, політичні партії, адміністративна реформа, територіальна реформа.

Постановка наукової проблеми та її значення. Дослідження сучасних проблем організації публічної влади є особливо важливим зараз, коли в Україні проходить адміністративна реформа та триває робота над проектом нової Конституції.

Політичні зміни, що безпосередньо стосуються організації публічної влади, суттєвим чином актуалізують і наукові дослідження зазначених проблем, у тому числі, з точки зору необхідності вироблення пропозицій з вирішення практичних проблем, вдосконалення політико-правового регулювання основ організації публічної влади.

Аналіз останніх досліджень із цієї проблеми. Хоча до теми дослідження періодично зверталися науковці і практики державного будівництва, однак вона

все ще залишається малодослідженою. Зазначеній проблематиці присвячені лише поодинокі дослідження. У цьому контексті слід назвати експертне дослідження “Місцеві вибори – 2010”, проведене Консорціумом громадських організацій Громадянської Асамблеї України¹.

Як наслідок, на сучасному етапі розвитку держави не існує єдиного концептуального підходу щодо оптимальної моделі організації публічної влади, яку можна було б покласти в основу розробки відповідних політичних документів, законодавчих та нормативно-правових актів, державної політики у сфері державотворення, місцевого самоврядування і регіонального розвитку, а також інституційного їх упровадження.

Невирішена частина загальної проблеми. У контексті вироблення концептуальних засад реформування публічної влади важливе місце займає дослідження передвиборних програм суб’єктів парламентських виборів 2012 року. Однак, зазначена проблематика не знайшла адекватного висвітлення у вітчизняній літературі.

Метою статті є аналіз програмних засад провідних політичних партій – учасників виборів до Верховної Ради України 2012 року, що стосуються проблематики публічної влади.

Виклад основного матеріалу. Методика дослідження передбачає вивчення передвиборних програм п’яти політичних партій, які за результатами голосування 28 жовтня 2012 р. подолали прохідний бар’єр, та будуть реалізовувати свою політику у Верховній Раді України протягом п’яти наступних років, а також двох політичних сил – «Партії Наталії Королевської «Україна – Вперед!» та «Нашої України», що зайняли наступні у рейтингу місця. Піддано аналізу пункти програм, що стосуються тематики організації публічної влади. Порядок партій у таблиці відповідає зайнятому місцю у парламентських перегонах (див. табл. 1).

¹ Місцеві вибори – 2010. Пульс країни / відп. ред. А. Когут, К. Сідаш. – К. : Лаб. законодавчих ініціатив, 2011. – 228 с.

Тези передвиборних програм політичних партій 2012 р.

№ п/п	Назва програми	Тези передвиборних програм
1	Партія регіонів «Від стабільності – до добробуту 2012-1017»	Держава процвітатиме, якщо будуть потужними її регіони. З метою подальшого розвитку місцевого самоврядування: - будуть розширені повноваження органів місцевого самоврядування; - 60% зведеного державного бюджету – місцевим радам.
2	ВО «Батьківщина»	Створимо Національне антикорупційне бюро, яке зламає хребет корупції у владі, насамперед у правоохоронних органах. Проведемо антикорупційну люстрацію усіх чиновників, починаючи з суддів, прокурорів і слідчих. Унаслідок люстрації відбудеться очищення суддівської системи та державної служби. Надамо громадянському суспільству, журналістам і опозиції ефективні важелі контролю за діями влади.
3	Політична партія «УДАР (Український Демократичний Альянс за Реформи) Віталія Кличка» «Від успіху людини – до успіху країни»	Народне вето. Забезпечити громадянам право скасовувати на референдумі рішення органів державної влади і місцевого самоврядування – за винятком питань, референдум щодо яких заборонений Конституцією України. Надати можливість громадам ухвалювати на місцевому референдумі рішення про недовіру голові місцевої державної адміністрації, керівнику міліції і податкової, прокурору, судді – що матиме наслідком дострокове припинення їх повноважень. Запровадити на виборах до парламенту та місцевих (крім сільських і селищних) суто пропорційну виборчу систему з відкритими списками. Для парламентських виборів передбачити існування регіональних багатомандатних округів. Депутати сільських і селищних рад обирати за мажоритарною системою. Запровадити проведення виборів міських голів у два тури. Мета: Підтримати реальне місцеве самоврядування. Повернути киянам право на самоврядування. Надати обраному киянами міському голові повноваження голови Київської міської державної адміністрації.

		Забезпечити виділення достатніх коштів з місцевих бюджетів для діяльності органів самоорганізації населення.
4	Комуністична партія України «Повернемо країну народу!»	Надання медикам, працівникам культури та освіти, які працюють у державних установах, статусу державних службовців. Надання статусу державного службовця військовослужбовцям.
5	Всеукраїнське об'єднання «Свобода» «Своя влада – Своя власність – своя гідність на СВОїй, БОгом ДАній землі»	Встановити пропорційну систему виборів до парламенту за відкритими виборчими списками. Забезпечити територіальним громадам право відкликати депутатів рад усіх рівнів, суддів місцевих судів та право висловити недовіру голові виконавчого комітету, землевпорядникові й керівникові відділу внутрішніх справ шляхом референдуму. Ліквідувати обласні та районні державні адміністрації, передати їхні повноваження виконкомам місцевих рад.
6	Партія Наталії Королевської «Україна – Вперед!» 10 пріоритетів економічного плану «Нова економіка – нова країна»	Ми виступаємо за: Максимальне скорочення бюрократичного апарату. Документообіг та видача довідок мають здійснюватися електронному вигляді. Наш принцип: «Менше посадовців, більше комп'ютерів».
7	«Наша Україна» – «Україна на віки!»	Змінити ситуацію можна тільки змінивши діючу владу та змінивши діючу систему влади. У зв'язку з цим пропонуємо: - розмежування та децентралізація владних повноважень між Президентом України, Урядом, владою на місцях, громадськими і неурядовими організаціями та громадянами; - вибори народних депутатів України за відкритими списками; - формування Уряду парламентською більшістю, а не Президентом; - передача значної частини функцій для самореалізації безпосередньо громадянам та громадським організаціям, органам самоврядування.

Джерело: Таблиця складена автором на основі²

² Передвиборна програма ВО «Батьківщина» // Голос України. – 2012. – 29 верес. – С. 4;
Передвиборна програма Всеукраїнського об'єднання «Свобода» Своя влада – Своя власність – своя гідність на СВОїй, БОгом ДАній землі // Голос України. – 2012. – 19 верес. – С. 4;
Передвиборна програма Комуністичної партії України «Повернемо країну народу!» // Урядовий

Як видно із таблиці, у програмах політичних партій – учасників виборчого процесу 20012 р. питання реформування публічної влади, як і на попередніх парламентських виборах 2006 та 2007 рр. носять фрагментарний характер, що не дає підстав стверджувати про достатню увагу сучасного українського політикуму до зазначеної проблематики.

Провладні політичні сили (Партія регіонів та Комуністична партія України) не вбачають істотних проблем в організації публічної влади України, що випливає з їхніх програм. Фактично ці політичні сили влаштовує нинішня модель організації влади на вищому і центральному рівнях, адже відсутні пропозиції щодо будь-яких змін. Загалом у програмі Партії регіонів відсутні суттєві пропозиції щодо організації державної влади, лише фрагментарно згадується місцеве самоврядування: «будуть розширені повноваження органів місцевого самоврядування». Яким чином, в якому контексті і за рахунок чого це відбудеться не йдеться, що засвідчує декларативність зазначеної позиції. Такий підхід дещо дивує, адже Президентом України у грудні 2010 р. була ініційована адміністративна реформа, засадничі аспекти якої мали б знайти своє відображення у передвиборній програмі політичної сили, лідером якої є глава держави.

Ще більше здивування викликає підхід Компартії до цього питання. Адже, виходячи з програми, в якій відсутнє згадування про організацію публічної влади, комуністів цілком влаштовує її нинішня модель. Натомість, знову фігурує

кур'єр. – 2012. – 14 верес. – С. 5; Передвиборна програма Партії Наталії Королевської «Україна – Вперед!» 10 пріоритетів економічного плану «Нова економіка – нова країна» // Голос України. – 2012. – 28 верес. – С. 4; Передвиборна програма політичної партії «Наша Україна» – «Україна на віки!» // Урядовий кур'єр. – 2012. – 5 жовт. – С. 5; Передвиборна програма Партії регіонів «Від стабільності – до добробуту 2012-2017» // Урядовий кур'єр. – 2012. – 14 верес. – С. 5; Передвиборна програма Політичної партії «УДАР (Український Демократичний Альянс за Реформи) Віталія Кличка» «Від успіху людини – до успіху країни» // Урядовий кур'єр. – 2012. – 14 верес. – С. 5.

популістська теза щодо надання статусу державного службовця медикам, працівникам культури, освіти та військовослужбовцям, яка з'являється на кожних виборах у програмі цієї партії.

Існуюча модель жорстко централізованої влади, запозичена з радянських часів, що перетворилася на гальмо суспільного розвитку України змусила опозиційні сили (УДАР, ВО «Батьківщина, ВО «Свобода», «Наша Україна») підійти до цього питання набагато ґрунтовніше. Зокрема, у програмах партій УДАР, ВО «Свобода», «Наша Україна» запропонована кардинальна зміна парламентської виборчої системи – пропорційна з відкритими списками. Крім цього УДАР пропонує запровадження регіональних багатомандатних округів, а також проведення виборів міських голів у два тури. Зазначимо, що пропозиції щодо запровадження двотурового голосування на посаду міських голів за участю двох кандидатів, які отримали найбільшу кількість голосів у першому турі, не були підтримані Верховною Радою України. Наслідком цього стала низька легітимність окремих голів, обраних незначною кількістю жителів міст у 2010 році. Наприклад, Кам'янець-Подільського міського голову обрано 6866 голосами жителів майже стотисячного міста³, за Кіровоградського міського голову проголосувало трохи більше восьми відсотків від загальної кількості жителів⁴. Наведені цифри – це не поодинокі випадки, а тенденція, характерна для багатьох обраних голів. Відповідно зазначені пропозиції є цілком слушними в контексті національного виборчого процесу та формування ефективної системи публічної влади. Загалом, програма УДАРу є найбільш досконалою у контексті формування органів публічної влади.

Значне місце відведено питанням безпосередньої демократії. Партія УДАР пропонує запровадити «народне вето» із забезпеченням громадянам права скасовувати на референдумі рішення органів державної влади та місцевого

³ Кабачинська С. Поле бою після бою / С. Кабачинська // Дзеркало тижня. – 2010. – 13 лист. – С. 4.

⁴ Орел С. Посиніли, але бадьорі... / С. Орел // Дзеркало тижня. – 2010. – 13 лист. – С. 4.

самоврядування та «надати можливість громадам ухвалювати на місцевому референдумі рішення про недовіру голові місцевої державної адміністрації, керівнику міліції і податкової, прокурору, судді – що матиме наслідком дострокове припинення їх повноважень». Схожі підходи передбачені у програмі ВО «Свобода»: «Забезпечити територіальним громадам право відкликати депутатів рад усіх рівнів, суддів місцевих судів та право висловити недовіру голові виконавчого комітету, землевпорядникові й керівникові відділу внутрішніх справ шляхом референдуму».

Щодо місцевого самоврядування, то найбільш системно воно висвітлене у програмі партії УДАР. Зокрема у ній не лише декларується підтримка цього інституту публічної влади, але й зазначається конкретне вирішення існуючих проблем. Це стосується повернення місцевого самоврядування у місто Київ та організації діяльності органів самоорганізації населення – важливої складової місцевої демократії. Трансформаційний підхід у сфері місцевого самоврядування запропонований ВО «Свобода»: ліквідація місцевих державних адміністрацій з передачею їхніх повноважень виконкомом обласних та районних рад.

Досить декларативною є передвиборна програма ВО «Батьківщина», в якій відсутнє бачення організації публічної влади. Натомість, уся увага зосереджена на боротьбі з корупцією: «створимо Національне антикорупційне бюро, яке зламає хребет корупції у владі, насамперед у правоохоронних органах. Проведемо антикорупційну люстрацію усіх чиновників, починаючи з суддів, прокурорів і слідчих. Унаслідок люстрації відбудеться очищення суддівської системи та державної служби». Такий звужений підхід до розв'язання організації влади пов'язаний, на нашу думку, з перебуванням лідера ВО «Батьківщини» Ю. Тимошенко в ув'язненні, однак не виправдовує недостатню увагу до інших, не менш важливих питань організації влади в Україні.

Популістською виглядає програма партії «Україна – Вперед!», у якій крім «скорочення бюрократичного апарату» відсутні реальні пропозиції щодо формування та організації органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Окремі підходи щодо політичного вирішення зазначеної проблематики можна віднайти у передвиборній програмі Партії «Наша Україна». Зокрема, головною її тезою є та, що змінити ситуацію можна тільки змінивши діючу систему влади. Зважаючи на пропозицію щодо «формування Уряду парламентською більшістю, а не Президентом» можна дійти висновку, що ця політична сила виступає за необхідність повернення до парламентсько-президентської республіки, яка була запроваджена за часів президентства В. Ющенка – лідера «Нашої України». Заслугує на увагу декларація щодо «розмежування та децентралізація владних повноважень між Президентом України, Урядом, владою на місцях, громадськими і неурядовими організаціями та громадянами та передача значної частини функцій для самореалізації безпосередньо громадянам та громадським організаціям, органам самоврядування», що свідчить про увагу цієї партії до проблеми формування в Україні громадянського суспільства.

Аналіз передвиборних програм у частині конституційної та адміністративної реформ засвідчив їх несистемність. Зокрема, ні одна з партій не визнала необхідність проведення реформи територіального устрою, не окреслила нової моделі публічної адміністрації. Фактично жодна з політичних сил не взяла на себе зобов'язання провести ці реформи. Більшість тез мають характер гасел, що зводяться до необхідності децентралізації влади на користь місцевого самоврядування шляхом передачі повноважень, бюджетних ресурсів, ліквідації місцевих державних адміністрацій, тощо. Окремі реформаторські наміри носять фрагментарний характер, що найчастіше обмежується лише одним напрямом змін.

Також у жодній програмі не наголошено на потребах деполітизації та професіоналізації публічної служби, розмежування політичних та адміністративних посад у виконавчій владі. Таким чином, політичні сили або не усвідомлюють потреби проведення повноцінних адміністративної і територіальної реформ в Україні, або не готові брати відповідальність перед суспільством за непопулярні кроки.

Висновки. Проведений аналіз передвиборних програм засвідчив, що поки в Україні не з'явилося політичної сили, яка б на виборах запропонувала суспільству реальні реформи у сфері організації публічної влади. Недостатнє опрацювання досліджуваної теми виборчими штабами, її недооцінка політичними партіями є основними причинами відсутності реальних реформ у зазначеній сфері. Сучасні українські політичні партії цій проблемі відводять символічне місце, фактично у жодній програмі немає ґрунтовного підходу щодо бачення її вирішення. Питання децентралізації та розвитку місцевого самоврядування відображена у формі загальних гасел, іноді – через заклики до зміцнення позицій регіонів у формуванні державної політики. Територіальна реформа, яку обійти не вдасться, й надалі залишається найбільш болісною та проблемною темою для українських політиків. Відповідно, можна зробити висновок про відсутність у сучасної політичної еліти України політичної волі до реформування існуючої моделі публічної влади.

У цьому контексті **подальші наукові розвідки** мають бути спрямовані на дослідження особливостей висвітлення проблематики організації публічної влади в інших політико-правових документах.

Посилання

1. Місцеві вибори – 2010. Пульс країни / відп. ред. А. Когут, К. Сідаш. – К. : Лаб. законодавчих ініціатив, 2011. – 228 с.
2. Передвиборна програма ВО «Батьківщина» // Голос України. – 2012. – 29 верес. – С. 4.
3. Передвиборна програма Всеукраїнського об'єднання «Свобода» Своя влада – Своя власність – своя гідність на СВОїй, БОгом ДАній землі // Голос України. – 2012. – 19 верес. – С. 4.
4. Передвиборна програма Комуністичної партії України «Повернемо країну народу!» // Урядовий кур'єр. – 2012. – 14 верес. – С. 5.
5. Передвиборна програма Партії Наталії Королевської «Україна – Вперед!» 10 пріоритетів економічного плану «Нова економіка – нова країна» // Голос України. – 2012. – 28 верес. – С. 4.

6. Передвиборна програма політичної партії «Наша Україна» – «Україна на віки!» // Урядовий кур'єр. – 2012. – 5 жовт. – С. 5.
7. Передвиборна програма Партії регіонів «Від стабільності – до добробуту 2012-2017» // Урядовий кур'єр. – 2012. – 14 верес. – С. 5.
8. Передвиборна програма Політичної партії «УДАР (Український Демократичний Альянс за Реформи) Віталія Кличка» «Від успіху людини – до успіху країни» // Урядовий кур'єр. – 2012. – 14 верес. – С. 5.
9. Кабачинська С. Поле бою після бою / С. Кабачинська // Дзеркало тижня. – 2010. – 13 лист. – С. 4.
10. Орел С. Посиніли, але бадьорі... / С. Орел // Дзеркало тижня. – 2010. – 13 лист. – С. 4.

Аннотация

В статье проанализировано освещение проблематики организации публичной власти в предвыборных программах политических партий – победителей выборов в Верховную Раду Украины 2012 года, а также партий, которые получили существенную электоральную поддержку на этих парламентских выборах. Акцентируется внимание на подходах политических партий к реформированию существующей властной модели, в частности, их недостаточном внимании к данному вопросу государственного строительства.

Ключевые слова: организация публичной власти, политические партии, административная реформа, территориальная реформа.

Annotation

The article analyzes the coverage of issues of public authorities in the election programs of political parties – the winners of the elections to the Verkhovna Rada of Ukraine in 2012, as well as parties who have received substantial electoral support in these parliamentary elections. The attention to approaches political parties to reform the existing power models, including their lack of attention to this issue of the state.

Keywords: organization of public authorities, political parties, administrative reform, territorial reform.

тел. (0332) 72-91-90; (050)438 4941

(робота виконувалась на кафедрі політології Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки)